

Kritik mot Kommunstyrelsen i Hässleholms kommun för brister i diarieföringen av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO fördes det fram klagomål på Hässleholms kommuns hantering av allmänna handlingar. Enligt anmälaren behöll tjänstemän och politiker vissa handlingar på sina rum i stället för att registrera dem, för att på så sätt förhindra att handlingarna blev offentliga. Anmälaren uppgav vidare att mark- och exploateringschefen vid kommunledningskontorets tekniska avdelning uppgett att man kunde gå runt i Hässleholms kommuns korridorer och hitta obegränsat med handlingar som inte var diarieförda.

I beslutet kritiseras Kommunstyrelsen i Hässleholms kommun för att det funnits stora brister i tekniska avdelningens sätt att registrera allmänna handlingar och för att handlingar även på andra håll inom kommunstyrelsen inte har diarieförts i anslutning till att de kommit in till eller upprättats hos myndigheten. I ett fall har en handling avsiktligt inte diarieförts för att hindra allmänhetens rätt till insyn, vilket JO ser allvarligt på. Enligt JO visar utredningen att det inom kommunstyrelsen saknats grundläggande kunskaper om och rutiner för diarieföring av allmänna handlingar.

Anmälan

Allmänt

AA, tidigare reporter på tidningen Norra Skåne, lämnade den 26 september 2014 in en anmälan till JO mot Hässleholms kommun. Hon var kritisk till kommunens sätt att hantera allmänna handlingar.

AA uppgav att hon vid flera tillfällen hade uppmärksammat att kommunen inte diarieförde handlingar med känsligt innehåll. Hon uppgav vidare att tjänstemän och politiker behöll vissa handlingar på sina rum i stället för att lämna dem vidare till registratören för diarieföring, för att på så sätt förhindra att de blev offentliga. Enligt AA hölls handlingar inte heller ordnade på ett sådant sätt att det gick att avgöra om de hade kommit in till eller upprättats hos kommunen. Kommunen saknade enligt AA fungerande rutiner för hanteringen av allmänna handlingar.

Till anmälan bifogade AA ett antal artiklar i tidningen Norra Skåne som publicerats den 25 och 26 september 2014. Artiklarna innehöll bl.a. intervjuer

med tjänstemän vid kommunen. Av anmälan och artiklarna framgick huvudsakligen följande.

Mejl till kommunstyrelsens ordförande

Den 20 maj 2014 fick kommunstyrelsens ordförande BB ett mejl från CC. I meddelandet upplyste CC om att det fanns planer på att inrätta ett flyktingboende i kommunen. Mejlet diariefördes först den 10 september 2014, efter att BB fått en fråga om handlingen. Enligt en av tidningsartiklarna uppgav BB att han haft mejlet liggande ”i en mapp enligt god ordning” eftersom han ”kände att det inte var något som var bestämt” och att han ”tänkte att företaget inte ville att allt för mycket skulle komma ut innan dess”.

Avtal med artister

I samband med sitt 100-årsjubileum kom kommunen överens med ett antal artister om att de skulle uppträda på en konsert den 20 september 2014. Det upprättades ett antal avtal som skrevs under av företrädare för kommunen. Avtalen skickades därefter till artisterna för undertecknande. Inför konserten begärde journalister vid tidningen Norra Skåne att få ta del av avtalen, och först i samband med detta, den 18 september 2014, diariefördes handlingarna. Vissa av avtalen var daterade den 19 och 20 augusti 2014. Ett av avtalen diariefördes först efter att konserten hade ägt rum. I en av tidningsartiklarna förklarade kommunens utvecklingschef DD att artisten var en hemlig gäst som inte ville att hennes namn skulle komma ut.

Diarieföringen vid den tekniska avdelningen

Med anledning av att det kommit fram att det fanns brister i diarieföringen vid kommunledningskontorets tekniska avdelning intervjuades EE, mark- och exploateringschef vid avdelningen, av tidningen Norra Skåne. EE uppgav att avdelningen inte hann med att diarieföra alla handlingar. Han uppgav vidare att man kan ”gå runt i Hässleholms kommuns korridorer och hitta obegränsat med handlingar som inte är inscannade eller diarieförda”. Han förtydligade senare till tidningen att ”mycket är dock arbetsmaterial och ej allmänna handlingar”. Avdelningens registrator bekräftade i artikeln att det fanns problem med diarieföringen vid avdelningen.

Kommunstyrelsens yttrande

På JO:s begäran yttrade sig Kommunstyrelsen i Hässleholms kommun i januari 2015 över AA:s anmälan. Av yttrandet framgick huvudsakligen följande.

Allmänt

AA:s påstående om att det finns ett utbrett problem med diarieföring av allmänna handlingar vid Hässleholms kommun är kategoriskt och svepande. Anmälan innehåller inte några konkreta exempel utöver de som gäller kommunledningskontoret. Enligt kommunstyrelsens uppfattning är kompetensen när det gäller diarieföring generellt sett god bland kommunens

tjänstemän. Kommunstyrelsen har trots det beslutat att personal på kommunledningskontoret ska få vidareutbildning i bl.a. diarieföring.

Mejl till kommunstyrelsens ordförande

Det är riktigt att mejlet som CC skickade till BB den 20 maj 2014 inte ledde till någon omedelbar åtgärd och att det vidarebefordrades till registratören för diarieföring först den 10 september 2014.

BB har upplyst att anledningen till att han väntade med att diarieföra mejlet var att han ansåg att det var långt ifrån säkert att avsändaren skulle gå vidare med ärendet. Han lade det därför åt sidan i väntan på ett klagande.

Enligt kommunstyrelsens uppfattning var mejlet av ringa betydelse för kommunens verksamhet, och det fanns därmed ingen skyldighet att diarieföra handlingen eller hålla den ordnad. Eftersom avsändaren av mejlet inte krävde något svar och handlingen saknade betydelse för kommunens verksamhet behövde BB inte vidta någon åtgärd med anledning av meddelandet. Det ska inte tillmätas någon betydelse att innehållet i mejlet möjligen kan ha haft intresse för någon annan.

Avtal med artister

Det är riktigt att myndigheten dröjde med att diarieföra ett antal avtal. Avtalen blev allmänna handlingar när de skickades från kommunen till respektive artist och borde ha diarieförts i samband med detta. När avtalen kom tillbaka till kommunen, undertecknade av artisterna, var de att bedöma som inkomna till myndigheten och därmed även av den anledningen allmänna handlingar.

Av dateringen att döma ingicks avtalen den 19 och 20 augusti respektive den 2 och 3 september 2014. Den 18 september 2014 lade kommunen upp ett ärende och registrerade samtliga avtal utom ett som registrerades först den 22 september 2014, efter att konserten ägt rum. Det sistnämnda avtalet avsåg en artist som inte ville att hennes medverkan skulle avslöjas före konserten.

DD har upplyst att han, för att tillmötesgå artistens begäran, presenterade henne som en "hemlig gäst" i annonseringen och marknadsföringen av konserten. För att inte medierna skulle få veta vem den hemliga gästen var avvaktade han med att diarieföra avtalet.

Enligt kommunstyrelsen har handlingarna inte diarieförts med tillräcklig skyndsamhet. Ärendet borde ha öppnats när den första handlingen blev allmän, och då borde handlingen också ha registrerats.

Diarieföringen vid den tekniska avdelningen

Det är svårt att avgöra i vilken omfattning det finns handlingar som inte är diarieförda vid den tekniska avdelningen. Registrering av allmänna handlingar är en prioriterad arbetsuppgift. En myndighet kan inte fransäga sig ansvaret för en arbetsuppgift genom att hänvisa till brist på resurser eller att andra uppgifter

är viktigare. Omfattningen av handlingar som inte är diarieförda vid tekniska avdelningen är enligt kommunstyrelsen i vart fall minskande.

Den tekniska avdelningen är en egen förvaltning sedan den 1 januari 2015 och således inte längre en del av kommunledningskontoret.

EE har upplyst att avdelningen under hösten 2014 anställde en person som har arbetat heltid under ett par månaders tid med att diarieföra och skanna in äldre handlingar. Totalt har 4 105 filer skannats in. Enligt EE är därför kontrollen över handlingar bättre än någonsin vid avdelningen.

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats. Om en handling inte har expedierats anses den upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. (Se 2 kap. 3, 6 och 7 §§ TF.)

Allmänna handlingar ska som huvudregel registreras så snart de har kommit in till eller har upprättats hos en myndighet (se 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL). Bestämmelsen innehåller inte någon bestämd tidsgräns, men i normalfallet bör handlingarna registreras senast påföljande vardag. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. (Se 5 kap. 1 § tredje och fjärde stycket OSL.)

Bestämmelsen ger en myndighet möjlighet att själv välja om den vill registrera handlingar eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen i fråga om handlingar av ett visst slag måste detta dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bedömning

Mejl till kommunstyrelsens ordförande

Av utredningen framgår att det dröjde närmare fyra månader innan ett mejl som skickades till kommunstyrelsens ordförande BB i maj 2014 diariefördes. Mejlet innehöll information om att det fanns planer på att inrätta ett flyktingboende i kommunen.

Kommunstyrelsen har uppgett att det aktuella mejlet var av ringa betydelse för kommunens verksamhet. Enligt kommunstyrelsen fanns det därför inte någon skyldighet att diarieföra handlingen eller hålla den ordnad på annat sätt.

Som exempel på handlingar som uppenbarligen är av ringa betydelse för en myndighets verksamhet brukar nämnas pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara indirekt eller i ringa mån rör myndighetens verksamhet. Vidare anses statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden, liksom anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer in från enskilda, tillhöra denna kategori. (Se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar, 1 januari 2015, Zeteo, kommentaren till 5 kap. 1 §.)

Mot den bakgrunden framstår det som tveksamt om mejlet kan anses vara av ringa betydelse för kommunens verksamhet. De uppgifter som BB lämnat till tidningen om att han inte trodde att avsändaren ville att innehållet skulle bli känt talar dessutom för att det var andra orsaker än att mejlet var av ringa betydelse som gjorde att handlingen inte diariefördes. I samma riktning talar det förhållandet att myndigheten den 10 september 2014 diarieförde handlingen trots att den enligt kommunstyrelsens uppfattning var undantagen från registreringsskyldigheten.

Om en handling är av ringa betydelse för en verksamhet eller inte är dock en bedömningsfråga som får avgöras från fall till fall. Utredningen ger enligt min mening inte tillräckligt underlag för att uttala någon kritik mot kommunstyrelsen för hur mejlet har hanterats.

Avtal med artister

Utredningen visar att kommunen dröjde till den 18 respektive den 22 september 2014 med att diarieföra ett antal avtal som kommunen ingick med artister i mitten av augusti och i början av september 2014.

Kommunstyrelsen har själv uppgett att samtliga avtal borde ha registrerats i samband med att de blev allmänna handlingar hos myndigheten. Som kommunstyrelsen konstaterat har det dröjt alldeles för länge innan handlingarna diariefördes hos myndigheten. Jag noterar även att handlingarna diariefördes först sedan de begärts utlämnade av tidningen Norra Skåne.

Det har vidare kommit fram att DD avsiktligt lät bli att diarieföra ett av avtalen för att hindra allmänhetens rätt till insyn. Ett sådant agerande finns det anledning att se allvarligt på.

Diarieföringen vid den tekniska avdelningen

När det gäller bristerna i diarieföringen vid den tekniska avdelningen har AA hänvisat till uppgifter som chefen för avdelningen, EE, lämnade i samband med en tidningsintervju. Vid intervjun uppgav han att det fanns obegränsat med handlingar på avdelningen som inte var diarieförda, men förtydligade senare att

det i stor utsträckning rörde sig om arbetsmaterial. Enligt artikeln uppgav EE att avdelningen inte hann med att diarieföra alla handlingar.

Den situation som har beskrivits av AA tyder på att det förekommer allvarliga brister i hanteringen av allmänna handlingar vid den tekniska avdelningen. Såvitt framgår av de uppgifterna uppfyller avdelningen inte registreringskraven i offentlighets- och sekretesslagen.

Jag kan konstatera att kommunstyrelsen inte har tillbakavisat de uppgifter som förts fram i anmälan och tidningsartikeln. Kommunstyrelsen har i sitt yttrande uppgett att det är svårt att avgöra i vilken omfattning det finns handlingar som inte är diarieförda hos den tekniska avdelningen. Yttrandet innehåller dock inte någon närmare redogörelse för situationen när det gäller diarieföringen vid avdelningen och inte heller för avdelningens rutiner för hanteringen av allmänna handlingar. Att kommunstyrelsen i sitt yttrande inte närmare har försökt bringa klarhet i hur det förhåller sig är i sig anmärkningsvärt.

Inför yttrandet till JO har kommunstyrelsen begärt in upplysningar från EE. Han har uppgett att avdelningen under ett par månaders tid har haft en anställd som jobbat heltid med att diarieföra och skanna in äldre handlingar och att det handlar om totalt drygt 4 000 filer. Detta talar enligt min uppfattning för att avdelningens sätt att hantera allmänna handlingar inte varit godtagbart. Med en väl fungerande ordning har jag svårt att se att den åtgärd som beskrivits skulle vara nödvändig. Det går därför inte att dra någon annan slutsats än att det funnits stora brister i avdelningens sätt att registrera allmänna handlingar. För detta ska kommunstyrelsen kritiseras.

Avslutande synpunkter

Utredningen visar att det inom Kommunstyrelsen i Hässleholms kommun har saknats grundläggande kunskaper om och rutiner för diarieföring av allmänna handlingar. Jag ser allvarligt på det som har kommit fram.

Kommunstyrelsen har uppgett att det kommer att genomföras utbildningsinsatser i dessa frågor, vilket jag välkomnar. Jag utgår från att kommunstyrelsen ser till att det finns fungerande rutiner för att säkerställa att allmänna handlingar registreras i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Med dessa synpunkter avslutas ärendet.